

Im Beschaffungsprozess der Bundeswehr liegen noch Potentiale!

In der Debatte, die über die letzten Monate zum mangelhaften Ausrüstungsstand der Bundeswehr und – daraus folgend – zu dem notwendigen Anstieg der Ausgaben für eben diese Ausrüstung in den nächsten Jahre geführt wurde, hat sich ein bemerkenswerter Konsens herauskristallisiert: Unabhängig davon, wie sich in den kommenden Haushaltsjahren die Ausgaben für neues Gerät im Einzelnen auf die Ausgabe-Perioden aufteilen werden, wird es gemäß NATO-Commitment von Wales bis zum Jahr 2024 zu einer nachhaltigen Steigerung der Verteidigungsausgaben insgesamt kommen. Auch wird davon ein größerer Anteil als bisher für neue Ausrüstung bestimmt sein. Je mehr dies allerdings zur politischen Gewissheit wird, umso mehr wird auch die Frage gestellt, ob denn erstens die Industrie überhaupt in der Lage sei, dieses Mehr an Ausrüstung auch zeitgerecht zur Verfügung zu stellen und zweitens die Bundeswehr-Beschaffung – das BAAINBw – überhaupt in der Lage sei, diese vielen Beschaffungs-Herausforderungen ihrerseits auch zu bewältigen.

Zum ersten Teil der Frage ist die Antwort relativ einfach: Industrie braucht Planbarkeit sowie klare und verlässliche Vertragsgrundlagen, die alle relevante Eckpunkte der Lieferverpflichtung abschließend regeln, ohne dass es anschließend (wie in der Vergangenheit oft geschehen) immer wieder zu Änderungen und Nachforderungen kommt. Wenn diese Voraussetzungen erfüllt sind, kann die Industrie die notwendigen Kapazitäten aufbauen und in aller Regel ihre Lieferverpflichtungen auch zeitgerecht erfüllen. Es darf allerdings nicht vergessen werden, dass bei komplexen Vorhaben die zeitgerechte Lieferung nicht allein in der Hand der Industrie liegt: Vielmehr bedarf es eines genau getakteten Zusammenwirkens zwischen Lieferunternehmen und Amtsseite, welches es ermöglicht, dass Abnahmehandlungen des Bestellers sowie Güteprüfungen zeitgerecht erfolgen. Auch wenn der Lieferant alles seinerseits Notwendige für einen Abnahmeschritt getan hat, muss auch die Amtsseite zeitgerecht die notwendigen Kapazitäten zur Verfügung haben, um ihre Mitwirkung vertragsgerecht zu erbringen (was dann umso anspruchsvoller wird, wenn zuvor entweder der Lieferant in Verzug geraten ist oder zusätzliche, d.h. nachträgliche Besteller-Anforderungen eine Anpassung des Zeitplans zur Folge gehabt haben).

Auch zum zweiten Teil der Frage hat die Industrie schon seit langem versucht, sachdienliche Beiträge zu leisten, hatte aber immer wieder Probleme, mit ihren Ratschlägen gegen eine in der Tradition des BAAINBw tief verwurzelte Grundphilosophie anzukommen. Diese manifestiert sich in dem Versuch, die eigene Einkaufsmacht mit den Mitteln einseitiger Vertragsanforderungen so zur Geltung zu bringen, dass es immer der Lieferantenseite überlassen bleibt, sich durch hartnäckiges Verhandeln wieder in Richtung eines marktgerechten und einigermaßen ausgewogenen Regelungsmodells vorzuarbeiten. Diese, aus heutiger Warte überholte Einkäuferphilosophie war früher vor allem auch in der Schwerindustrie durchaus geläufig. In der Industrie allerdings ist man unter dem enormen Effizienzdruck des globalen Wettbewerbs längst zu anderen Verfahren übergegangen, indem man versucht hat, allen unnötigen Transaktionsaufwand abzubauen und gleichwohl wettbewerbsgerechte Konditionen für den Besteller durchzusetzen. Im Fall des BAAINBw kommt zudem das hinzu, was die Bundeswehr-Teilstreitkraft Heer im Thesenpapier III vom März 2018 wie folgt formuliert hat: „Die derzeitige Beschaffungspraxis ist darauf ausgerichtet, Risiken möglichst auszuschließen und strebt maximale (rechtliche) Sicherheit und Regelkonformität an. Immer komplexere, sich gegenseitig teils sogar widersprechende Regelungen erzeugen immer höheren sequentiellen Abstimmungsbedarf und vielfältige Schnittstellen. Die in diesem Rahmen agierenden Akteure sind oft überfordert und werden zudem an Zielen gemessen, die von denen der Truppe, dem eigentlichen Leistungserbringer des Gesamtunternehmens Bundeswehr, entkoppelt sind. Die zu fordernde Agilität innerhalb der Prozesse wird dadurch strukturell unmöglich gemacht. Darüber hinaus werden in dem Ringen um unanfechtbare Ausschreibungen und die Vergabe von Hauptaufträgen weitere zeitliche Verzögerungen und Folgeprobleme während der



BDSV

Bundesverband der Deutschen
Sicherheits- und Verteidigungsindustrie e.V.

Nutzungsphase erzeugt sowie der Verzicht auf innovative Lösungsansätze billigend in Kauf genommen.“

Umso erfreulicher ist nun, dass der defizitäre Ausrüstungsstand der Bundeswehr als solcher, die Klagen aus der Truppe, der zunehmende politische Druck in Richtung höherer Verteidigungsausgaben, aber eben auch die immer wieder vorgetragenen Klagen der Industrie über unausgewogene Vertragsbedingungen und übermäßig langwierige Verhandlungs- und Abnahmeprozesse Wirkung zu zeigen scheinen. So gibt es erstmals Anzeichen, dass das BAAINBw Bereitschaft zeigt, sich mit der Industrie auf rechtskonforme, ausgewogene und damit für beide Marktseiten ohne zusätzliche Verhandlungen akzeptable Standardbedingungen zu verständigen, wo es um wirkliche Routinebeschaffungen geht. Diese machen aber rund drei Viertel aller im Beschaffungsbereich zu schließenden Verträge aus und beziehen sich u.a. auch auf den Bereich der Ersatzteilbewirtschaftung, der lt. Bericht des BMVg vom Frühjahr 2018 eine Hauptverantwortung bei der schlechten Verfügbarkeit und Einsatzbereitschaft von vorhandenem Gerät der Bundeswehr trägt. Hier helfen im Übrigen auch Rahmenverträge mit der Herstellerindustrie, für deren Abschluss bisher auf der Amtsseite ebenfalls eine nur recht begrenzte Bereitschaft bestand.

Standardisierung soll es nun aber auch in den Bereichen größerer Einzelbeschaffungen (bis zum € 25 Mio.-Wert der Parlamentsbefassung) geben. Hier ist – wie im Geschäft der Beschaffung von Industriegütern international üblich – eine Trennung zwischen Standard-Konditionen einerseits, die jeweils ohne weitere Verhandlung von beiden Parteien akzeptiert werden können, und Einzelfall-bezogenen Spezialkonditionen andererseits, in denen dann nur noch wenige, vorher festliegende Eckpunkte in jedem Einzelfall und abhängig vom Vertragsgegenstand individuell ausgehandelt werden müssen, ein probates Mittel, um unnötigen Transaktionsaufwand zu vermeiden.

Bei Großvorhaben, in denen ganze Programme mit hoher Komplexität beschafft werden müssen, ist auch der neu gefasste CPM aus dem Jahr 2018 nicht die wirklich geeignete Verfahrensgrundlage, um hier für mehr Effizienz zu sorgen. Der CPM unterwirft nämlich auch solche Groß-Beschaffungen dem so genannten Regelverfahren, welches die bekannten drei Stufen vorsieht: Analyse der gewünschten Fähigkeiten, Analyse der Wege zur Schließung der definierten Fähigkeitslücken sowie die eigentliche Beschaffung. Hier hat die Industrie schon seit langem funktionalere Anfrageformen angeraten, bei denen – etwa in Form des wettbewerblichen Dialoges – schon unmittelbar nach Festlegung der Fähigkeitsanforderungen des zu beschaffenden Gerätes die Kreativität der Systemindustrie hinzugezogen und mit ihr – durchaus im Wettbewerb – die bestmöglichen Einzellösungen gesucht werden können. Oftmals missverstanden wird auf der Amtsseite der Zusammenhang zwischen funktionaler Anfrage (die Zeit und Aufwand auf Seiten der Beschaffung spart) und Bestimmung des Leistungsinhaltes im endgültigen Beschaffungsvertrag. Wie eingangs bereits angesprochen, ist die klare, eindeutige und endgültige Festlegung aller – ich betone: wirklich aller! – Randbedingungen der geschuldeten Leistungserbringung ein unbedingtes Muss. Hierzu kann man allerdings auf mehreren unterschiedlichen Wegen gelangen, u.a. auch über eine funktional gestaltete Anfrage, die noch nicht alle Einzelheiten des Leistungsgegenstandes fertig ausspezifiziert.

Es soll hier nochmals die Hoffnung zum Ausdruck gebracht werden, dass der derzeit laufende Prozess zur Reform der BAAINBw-Beschaffungsstrukturen diese Überlegungen einbezieht und damit für die Bundeswehr – endlich – den Anschluss an moderne „State-of-the-Art“ Beschaffungspraktiken findet.

Dr. Hans C. Atzpodien

ist Hauptgeschäftsführer beim Bundesverband der Deutschen Sicherheits- und Verteidigungsindustrie e.V.